Deutscher Bundestag
7. Wahlperiode

Drucksache 7/5387

14. 06. 76

Sachgebiet 763

Bericht und Antrag

des Finanzausschusses (7. Ausschuß)

zu dem von der Bundesregierung zur Unterrichtung vorgelegten Vorschlag einer Zweiten Richtlinie des Rates zur Koordinierung der die direkte Schadenversicherung betreffenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften und zur Erleichterung des freien Dienstleistungsverkehrs im Versicherungswesen
— Drucksache 7/4649 —

A. Problem

Der freie Dienstleistungsverkehr im Versicherungswesen innerhalb des Gesamtgebiets des Gemeinsamen Marktes wird behindert durch direkte Untersagungsvorschriften in einzelnen Mitgliedstaaten und durch große Uneinheitlichkeit des in den Staaten geltenden Versicherungsrechts.

B. Lösung

Durch die vorgeschlagene Zweite Koordinierungsrichtlinie soll der freie Dienstleistungsverkehr auf dem Gebiet der direkten Schadenversicherung (außer Lebens- und Rückversicherung) erleichtert werden. Versicherungsunternehmen, die in einem Mitgliedstaat (Sitzland) niedergelassen sind, sollen die Möglichkeit erhalten, für in einem anderen Mitgliedstaat (Risikoland) belegene Risiken Versicherungsschutz zu gewähren. Dabei können die Vertragsparteien das Versicherungsvertragsrecht eines Landes der Gemeinschaft grundsätzlich frei wählen; allerdings bleiben zwingende Vorschriften des Risikolandes anwendbar, soweit es sich nicht um Risiken der Transport-, Kredit- und Kautionsversicherung oder um Industrie- und Handelsrisiken besonderer Größenordnung (Großrisiken) handelt. Die Versicherungsaufsicht soll durch Zusammenwirken der zuständigen Behörden des Sitz- und des Risikolandes gewährleistet werden.

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53 Bonn 1
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, 53 Bonn-Bad Godesberg 1, Postfach 821, Goethestraße 56, Telefon (0 22 21) 36 35 51

Weitere Koordinierungen sind bei den versicherungstechnischen Rückstellungen und bei der Versicherungsteuer vorgesehen.

Der Ausschuß empfiehlt, von der Vorlage mit der Maßgabe Kenntnis zu nehmen, daß sich die Bundesregierung für eine Verbesserung des Verbraucherschutzes einsetzt und die Aufrechterhaltung der auf Landesrecht beruhenden Befugnisse der Zwangs- und Monopolanstalten sicherstellt.

Einstimmigkeit im Ausschuß

C. Alternativen

keine

D. Kosten

keine

A. Bericht des Abgeordneten Dr. Sprung

Die Vorlage — Drucksache 7/4649 — wurde vom Präsidenten des Deutschen Bundestages mit Schreiben vom 30. Januar 1976 dem Finanzausschuß überwiesen, der über die Vorlage am 2. Juni 1976 beraten hat.

Der Ausschuß hält die Schaffung eines gemeinsamen Versicherungsmarktes der Länder der Gemeinschaft für erforderlich. Der EWG-Vertrag (Artikel 59 Abs. 1 und Artikel 60 Abs. 3) und die dazu ergangene Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (Urteil in der Rechtssache Van Binsbergen vom 3. Dezember 1974 — Az. 33/74 —) sehen bereits die Herstellung des freien Dienstleistungsverkehrs und die Beseitigung jeglicher Diskriminierung aus Gründen der Staatszugehörigkeit oder wegen der Niederlassung in einem anderen Mitgliedstaat als dem, in dem die Leistung zu erbringen ist, vor. Es entspricht also der Konzeption des EWG-Vertrages, daß ein Versicherungsunternehmen ohne Behinderung durch Ländergrenzen an der Stelle des Marktes tätig werden kann, an der die für seine wirtschaftlichen Interessen günstigsten Bedingungen bestehen.

Die tatsächliche Erleichterung des freien Dienstleistungsverkehrs begegnet allerdings insofern Schwierigkeiten, als das Versicherungsvertrags- und das Versicherungsaufsichtsrecht in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich geregelt sind. Insbesondere der Verbraucherschutz ist in den Ländern der Gemeinschaft qualitativ sehr verschieden ausgestaltet. Gerade dem Schutz der Verbraucher kommt jedoch nach Auffassung des Ausschusses in Übereinstimmung mit der Bundesregierung besondere Bedeutung zu. Wenn deshalb durch die Zweite Koordinierungsrichtlinie eine Erleichterung des freien Dienstleistungsverkehrs und in diesem Zusammenhang eine Koordinierung des Versicherungsrechts angestrebt wird, müssen nach Meinung des Ausschusses zusätzliche Risiken für den inländischen Verbraucher vermieden werden. Es muß gewährleistet sein, daß der inländische Verbraucher bei Verträgen mit ausländischen Versicherern nicht weniger geschützt wird als bei Abschlüssen mit inländischen Versicherern. Diesen Anforderungen wird die Zweite Koordinierungsrichtlinie in der vorliegenden Fassung nicht genügend gerecht.

Die Bedenken des Ausschusses richten sich einmal gegen die Abgrenzung des Personenkreises, für dessen Verträge eine Genehmigung der allgemeinen Versicherungsbedingungen entfallen soll und bei denen die Anwendung der zwingenden Vorschriften des Risikolandes nicht mehr vorgesehen ist (Risiken der Transport-, Kredit- und Kautionsversicherungen sowie sogenannte Großrisiken). Nach Meinung des Ausschusses sind nur solche Gewerbetreibende weniger schutzbedürftig, die auf Grund ihrer Marktstärke den Versicherern als gleichwertige Partner gegenübertreten können. Dies ist im Bereich der Transportversicherungen im allgemeinen der Fall, nicht jedoch im Bereich der Kredit- und Kautionsversicherungen. Ebensowenig kann bei den Großrisiken auf Grund der in der Richtlinie genannten Versicherungssummen, jenseits derer der Schutz entfallen soll, der Schluß auf eine gleichwertige Wirtschaftsstellung gezogen werden.

Auch die vorgesehene freie Wahl des Versicherungsvertragsrechts eines Landes der Gemeinschaft liegt nicht im Interesse der Verbraucher. Zwar bleiben — abgesehen von den genannten Ausnahmefällen — bestimmte zwingende Vorschriften des Risikolandes anwendbar. Im übrigen werden die Versicherer jedoch auf Grund ihrer überlegenen wirtschaftlichen Position die Anwendung des Rechts ihres Sitzlandes durchsetzen können; dies ist den Versicherungsnehmern jedoch zumeist unbekannt und birgt für sie nicht übersehbare Risiken. Außerdem ist eine derartige Vermischung verschiedener Rechtsformen unter rechtspolitischen Gesichtspunkten nicht wünschenswert. Eine weitgehende Anwendung des Rechts des Risikolandes sollte sichergestellt werden.

Die Einbeziehung sämtlicher Pflichtversicherungen in den Geltungsbereich der Richtlinie erscheint dem Ausschuß ebenfalls problematisch. Er ist der Ansicht, daß bei einigen Versicherungen — etwa der Kraftfahrzeughaftpflichtversicherung — im Interesse einer zügigen und sachgerechten Abwicklung der Schadensfälle eine Niederlassung im Risikoland erforderlich ist.

Der Richtlinienvorschlag begegnet auch insoweit Bedenken, als die Tätigkeit von Versicherern außerhalb ihres Sitzlandes — in dem sie zugelassen sein müssen — nur die Konsultation der Aufsichtsbehörde des Risikolandes voraussetzt. Dadurch wird ausländischen Versicherern unter Umständen im Inland eine Tätigkeit ermöglicht, die inländischen Versicherern auf Grund strengerer Inlandsvorschriften untersagt ist. Dies sollte durch entsprechende Ausgestaltung des Mitwirkungsrechts der Aufsichtsbehörde des Risikolandes vermieden werden.

Schließlich hält der Ausschuß ebenso wie der Bundesrat Regelungen für erforderlich, nach denen die auf Landesrecht beruhenden Befugnisse der Zwangs- und Monopolanstalten nicht angetastet werden. Da diese Anstalten hoheitliche Aufgaben wahrnehmen, sollte auch im Rahmen eines freien Dienstleistungsverkehrs anderen Versicherern eine Betätigung in diesem Geschäftsbereich untersagt bleiben.

Der Ausschuß empfiehlt, den Richtlinienvorschlag zur Kenntnis zu nehmen.

Bonn, den 10. Juni 1976

Dr. Sprung

Berichterstatter

B. Antrag des Ausschusses

Der Bundestag wolle beschließen,

1. den Vorschlag der Richtlinie des Rates — Drucksache 7/4649 — zur Kenntnis zu nehmen;

2. folgenden Entschließungsantrag anzunehmen:

   Der Bundestag hält die Herstellung eines gemeinsamen Marktes der Länder der Gemeinschaft für erforderlich. Solange aber der Verbraucherschutz in allen Mitgliedstaaten nicht ein vergleichbares Niveau erreicht hat, muß gewährleistet sein, daß der inländische Verbraucher bei Abschlüssen mit ausländischen Versicherern im Dienstleistungsverkehr nicht weniger geschützt wird als bei niedergelassenen Versicherern. Die Bundesregierung wird daher ersucht, bei den weiteren Verhandlungen auf eine Verbesserung des Verbraucherschutzes gegenüber der jetzigen Fassung des Richtlinienvorschlags hinzuwirken. Dies gilt insbesondere für die Abgrenzung des Personenkreises, der als nicht schutzbedürftig angesehen wird, das anwendbare Versicherungsvertragsrecht, die Pflichtversicherungen und die Mitwirkung der inländischen Aufsichtsbehörde bei der Beaufsichtigung des Dienstleistungsverkehrs im Versicherungsbereich. Im übrigen unterstützt der Bundestag den Vorschlag des Bundesrates, wonach die Bundesregierung ersucht wird, durch Änderung oder Ergänzung des Richtlinienvorschlags sowie seiner Gründe sicherzustellen, daß die auf Landesrecht beruhenden Befugnisse der Zwangs- und Monopolanstalten unangetastet bleiben und Versicherungsverträge anderer Versicherer, die gegen diese Rechte verstoßen, nichtig sind.

Bonn, den 10. Juni 1976

Der Finanzausschuß

Frau Funcke	**Dr. Sprung**
Vorsitzende	Berichterstatter